

# Ein Stichtag macht noch keine Rückwirkung

---

Nora Wienfort

2020-01-13T13:37:02

In den kommenden Wochen soll das geplante [Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin](#) (MietenWoG-E Bln) verabschiedet werden. Zurzeit wird diskutiert, ob das Gesetz gegen ein verfassungsrechtliches Rückwirkungsverbot verstößt. Der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin geht in einem [Gutachten](#) vom 28. Oktober 2019 davon aus, dass die Stichtagsregelung des Mietenstopps unter dem Gesichtspunkt der Rückwirkung verfassungsrechtlich problematisch ist. Diese Ansicht vertritt auch Hans-Jürgen Papier in seinem [zweiten Gutachten](#) zum MietenWoG-E vom Dezember 2019, das er im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. erstellt hat. Ein genauer Blick auf den Gesetzentwurf zeigt jedoch, dass der Stichtagsregelung keine Rückwirkung zukommt.

## Festlegen des „Mietenstopp“-Stichtags auf den 18. Juni 2019 als unechte Rückwirkung?

Vorab noch einmal zur Erinnerung: Das BVerfG unterscheidet in ständiger Rechtsprechung die echte und die unechte Rückwirkung von Gesetzen. Echte Rückwirkung (auch „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“) liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewinkelte Tatbestände eingreift, die der Vergangenheit angehören (vgl. nur [hier](#)). Sie ist – mit Ausnahme weniger Fallgruppen – in der Regel verfassungswidrig. Unechte Rückwirkung (auch „tatbestandliche Rückanknüpfung“) liegt vor, wenn ein Gesetz in einen gegenwärtigen, schon begonnenen, aber noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt eingreift und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich im Ganzen entwertet (vgl. nur [hier](#)). In Fällen unechter Rückwirkung wägt das BVerfG im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung das Interesse der Allgemeinheit an einer Änderung der Rechtslage gegen das Interesse des Einzelnen am Bestand der Rechtslage ab (vgl. nur [hier](#)).

§ 3 Abs. 1 S. 1 MietenWoG-E legt als Stichtag für das Mietenmoratorium den 18. Juni 2019 fest – also einen Zeitpunkt *vor* Inkrafttreten des Gesetzes. Nach dieser Vorschrift ist es verboten, eine höhere Miete zu fordern als die am Stichtag wirksam vereinbarte. Sowohl der Berliner Senat in seiner Gesetzesbegründung als auch die Gutachten Hans-Jürgen Papiers und des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin ordnen die Stichtagsregelung übereinstimmend als unechte Rückwirkung ein, weil der Stichtag in der Vergangenheit, also vor Inkrafttreten des Gesetzes, liegt.

Diese Einschätzung überzeugt jedoch nicht. Unechte Rückwirkung setzt voraus, dass das Gesetz in einen gegenwärtigen, schon begonnenen, aber noch nicht

abgeschlossenen Sachverhalt eingreift. Das ist bei Eingriffen in die Eigentumsfreiheit zwar stets der Fall, aber völlig unabhängig davon, ob der Stichtag auf einem Zeitpunkt vor oder nach Inkrafttreten des Gesetzes liegt. Der Stichtag des § 3 MietenWoG-E ist nämlich allein Chiffre für einen bestimmten Betrag des geschuldeten Mietzinses; er dient ausschließlich der Umschreibung einer bestimmten *Miethöhe*. Der Gesetzgeber hätte ebenso auf einen anderen Zeitpunkt abstellen und etwa formulieren können „...ist es verboten, eine Miete zu fordern, die die *am Tag des Inkrafttretens* dieses Gesetzes wirksam vereinbarte Miete abzüglich 1 €/m<sup>2</sup> überschreitet“ oder „...ist es verboten, eine Miete zu fordern, die x €/m<sup>2</sup> überschreitet“. Mit anderen Worten: Am 18. Juni 2019 fand keine Änderung der Rechtslage statt. Darin liegt ein entscheidender Unterschied zur Entscheidung des BVerfG zu Schiffbauverträgen ([BVerfGE 97, 67](#)), welche die Gutachten zitieren: Dort war rückwirkend ein Stichtag festgelegt worden, ab welchem eine Subvention von Schiffkäufen gestrichen wurde. Mit dem Stichtag änderte sich also die Rechtslage.

Für die Stichtagsregelung gilt nichts anderes als für die Orientierung der absoluten Mietobergrenzen nach §§ 4 ff. MietenWoG-E am Mietspiegel von 2013 („Mietendeckel“). Wegen der Anknüpfung an einen Mietspiegel aus der Vergangenheit könnte man auch hier auf die Idee kommen, es handele sich um unechte Rückwirkung. Interessanterweise wird dies im Gegensatz zur vermeintlichen Rückwirkung des Stichtags aus § 3 Abs. 1 S. 1 MietenWoG-E nicht diskutiert. Dabei sind die beiden Regelungen vergleichbar: Auch bei Festlegung der absoluten Mietobergrenzen handelt es sich, nicht anders als bei Festlegung des „Mietenstopp“-Stichtags, nur um die Festlegung einer Mietzins*höhe*, die sich inhaltlich an der üblichen Höhe zu einem bestimmten, in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt orientiert. Rückwirkung kommt damit auch der Festlegung der Mietobergrenzen nicht zu.

## **Gesetzliches Verbot einer die Miete am Stichtag übersteigenden Miete als echte Rückwirkung?**

Die Gutachten des Abgeordnetenhauses und Hans-Jürgen Papiers gehen noch weiter: Dem „Mietenstopp“ nach § 3 Abs. 1 S. 1 MietenWoG-E komme sogar echte Rückwirkung zu, soweit zwischen dem 18. Juni 2019 und dem Inkrafttreten des Gesetzes vereinbarte Mieterhöhungen „verboten“ seien. Dies ist richtig – allerdings nur unter der stillschweigend gesetzten Prämisse, dieses Verbot gelte rückwirkend auch schon für den Zeitraum vor Inkrafttreten des Gesetzes. Wenn, wie Papier unterstellt, Mieter\*innen nach Inkrafttreten des Gesetzes ihre Mietzahlungen für den Zeitraum *vor* Inkrafttreten des Gesetzes soweit zurückfordern könnten, wie er den am Stichtag vereinbarten Mietzins überstieg, läge echte Rückwirkung vor. Dass § 3 Abs. 1 S. 1 MietenWoG-E eine solche Rückwirkung nach dem gesetzgeberischen Willen zukommen soll, ist jedoch mehr als zweifelhaft. Soweit Gesetze nichts anderes bestimmen, gelten sie ab Inkrafttreten. Hier ist keine anderweitige Bestimmung ersichtlich. § 3 Abs. 1 S. 1 MietenWoG-E ist also so zu verstehen, dass es *ab Inkrafttreten des Gesetzes* verboten ist, eine Miete zu fordern, die die am Stichtag wirksam vereinbarte Miete überschreitet. Zwischen dem Stichtag und dem Inkrafttreten „zu viel“ gezahlte Miete kann dann nicht zurückgefordert

werden, weil für diesen Zeitraum das Verbot des § 3 Abs. 1 S. 1 MietenWoG-E noch nicht greift.

## Eingriff in bestehendes Mietverhältnis per se

Die Regelungen des MietenWoG-E stellen als gesetzliche Bestimmungen, die die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten von (Immobilien-)Eigentum beschränken, Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums dar und greifen damit in die Eigentumsfreiheit ein (vgl. nur [hier](#)). Soweit nicht nur zukünftige, sondern auch gegenwärtige Eigentümer\*innen betroffen sind, kommt jeder Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums unechte Rückwirkung zu: Der Tatbestand des „Eigentum Habens und Nutzens“ hat im Zeitpunkt des gesetzlichen Eingriffs für Eigentümer\*innen immer schon begonnen. Mit anderen Worten: Bei Eingriffen in Art. 14 GG handelt es sich in aller Regel um eine Rückwirkungskonstellation. Das BVerfG hat dies früh als Art. 14 GG-spezifischen Umstand herausgearbeitet und entsprechend die eigentumsrechtliche Bestandsschutzdogmatik als Sonderdogmatik zur allgemeinen Rückwirkungsdogmatik entwickelt (vgl. nur [hier](#)). Rückwirkungsfragen gehen also, soweit sie die Eigentumsgarantie betreffen, nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG in der Prüfung der Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 14 GG auf. Ob ein Eingriff in Grundrechte der Eigentümer\*innen gerechtfertigt werden kann, hängt von allen Umständen des Einzelfalls (insbesondere der Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regelung) ab, ist also nicht rückwirkungsspezifisch. Im Falle des MietenWoG-E spielen neben Bestandsschutzaspekten zahlreiche weitere Abwägungsbelange eine Rolle. Das bedeutet: Dem „Mietenstopp“ kommt Rückwirkung zu, weil es sich um einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit handelt. Dies ist allerdings unabhängig von der Festlegung des Stichtags auf einen in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt, sondern gälte ebenso, wenn der Stichtag mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zusammenfiel.

## Dispositionsfreiheit gewahrt, Vertrauen zerstört

Ist der 18. Juni 2019 damit für die Frage nach der Rückwirkung des MietenWoG-E bedeutungslos? Keineswegs. Der 18. Juni 2019 ist nicht nur Stichtag für die Festlegung der zulässigen Miethöhe. An diesem Tag hat der Berliner Senat mit der Veröffentlichung seines [Eckpunktepapiers](#) auch erstmals bekannt gegeben, dass ein „Mietenstopp“ geplant sei. Damit hat er der Rückwirkung, die dem Eigentumsrecht inhärent ist, für ab diesem Tage veranlasste Dispositionen ihre Rechtfertigungsbedürftigkeit genommen. Schutzgut von Rückwirkungsverboten ist die Dispositionsfreiheit als wesentlicher Bestandteil der grundgesetzlich garantierten Autonomie jeder Person. Bürger\*innen können nur frei disponieren, wenn sie ihre Handlungsoptionen kennen und deren Rechtsfolgen abschätzen können. Rückwirkende Regelungen verunmöglichen genau dieses Kenntnis der Handlungsoptionen und ihrer Rechtsfolgen *im Zeitpunkt der Disposition*. Indem der Senat das Eckpunktepapier bekannt gab, hat er, wie angestrebt, etwaiges Vertrauen der Vermieter\*innen auf einen Fortbestand des mietrechtlichen *status quo* zerstört und deren Möglichkeit, autonom in Kenntnis der rechtlichen Umstände zu disponieren, wiederhergestellt. Dies folgt jedoch allein aus der *Veröffentlichung* des

Eckpunktepapiers an diesem Tage und ist völlig unabhängig davon, welcher Stichtag für den „Mietenstopp“ bestimmt wurde.

Was bleibt also vom Rückwirkungsproblem des Berliner Mietengesetzes? Dem Gesetz kommt – wie allen in Art. 14 GG eingreifenden Regelungen – unechte Rückwirkung zu. Die Stichtagsregelung ist für die Rückwirkung aber irrelevant. Verfassungsrechtlich droht dem Gesetzentwurf von dieser Seite damit wohl keine Gefahr.

